

Evolución y perspectiva del desarrollo rural en Europa

Eduardo Ramos

Director de la Cátedra de Cooperación al Desarrollo. Universidad de Córdoba

José Juan Romero

Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. ETEA. Adscrita a la Universidad de Córdoba

En este trabajo se analizan las condiciones que hicieron necesario el surgimiento de la Política Común Agraria y se exponen los principales características de la evolución que ha experimentado la política rural europea durante los últimos cuarenta años. En este marco, se examina la influencia que éstas han tenido en la sociedad rural española. El estudio de las políticas rurales se acompaña de una reflexión sobre sus perspectivas de cara al futuro.

Palabras clave: Política Agrícola Común, Estrategias de Desarrollo rural, Experiencias LEADER, Agricultores Jóvenes.

1. Introducción

Parece que el campo vuelve a estar de moda. O por mejor decir, parece que la sociedad europea actual, en buena medida urbana, empieza a mirar al campo sin reticencias, sin complejos y con un más que significativo interés en muchos casos. El crecimiento de los núcleos de tipo intermedio, determinadas modificaciones en los procesos productivos, alteraciones de naturaleza demográfica y algunas variaciones en los hábitos de consumo, son síntomas expresivos de lo que es algo más que un cambio superficial a favor del mundo rural, y de su desarrollo.

Aunque aun no se hayan desvanecido del todo, a finales de este siglo no son ya tan fuertes ni tan negativas posturas tales como las provocadas por los malos momentos vividos con motivo de las movilizaciones de agricultores en diferentes países de la Unión, a finales de la década de los ochenta, o los sentimientos de alarma social provocados por los riesgos que presentaban algunos alimentos, o las críticas soportadas por movimientos de sensibilidad ambiental, ni siquiera las derivadas de la desigual distribución de las ayudas de la Política Agraria Común (PAC). Varias son las razones que pueden explicar el cambio de una opinión crítica que había deteriorado el apoyo social a la Política Agraria Europea. Se trata de razones profundas que tienen

que ver con los efectos del modelo de desarrollo global implantado desde la segunda Guerra Mundial. Muchas son las cosas que están en cuestión al final de este siglo XX, y los espacios más débiles acusan primero y con más fuerza las contradicciones y los efectos perversos de las políticas puestas en práctica en estas décadas. Las tensiones que se han ido acumulando en las relaciones entre los países del primer y el tercer mundo, las relaciones desiguales entre los espacios urbanos y los rurales, las profundas alteraciones en los sistemas de producción y de papel social de las actividades y grupos sociales, son algunos signos de dichas mutaciones.

La firma en Marrakech en abril de 1994 de los acuerdos del GATT, que cerraron la famosa Ronda Uruguay, significó la puesta en marcha de un proceso de reasignación productiva agraria a nivel mundial. La disminución del proteccionismo de la tradicional Política Agraria Comunitaria europea y, en consecuencia, la mayor accesibilidad de sus mercados para productos de terceros países han puesto en cuestión de forma muy radical los paradigmas productivistas tradicionales.

Por otro lado, en los países en vías de desarrollo los problemas medioambientales y los asociados al modelo de urbanización masiva han llegado ya a puntos de saturación y callejones sin salida de tal magnitud que es universalmente reconocida la necesidad de frenar el proceso de desdoblamiento del mundo rural y de aprovechar las

potencialidades productivas de dicho medio, tanto para la producción de alimentos como para la satisfacción de otros bienes y servicios cada vez más demandados por la sociedad.

En definitiva, lo que está en juego es la consecución de la meta del desarrollo sostenible tanto en los países industrializados como en los países en vías de desarrollo.

Las mutaciones aludidas, que afectan a la agricultura como sector, a las políticas agrarias –en particular la euro-comunitaria–, al territorio y a la sociedad rurales, a los intercambios internacionales de alimentos y al propio problema de la seguridad alimentaria a nivel mundial, están ocupando cada vez más el centro del debate político, económico y social.

Como respuesta a estas razones destaca la progresiva emergencia de una Política Rural Europea, que se abre paso a partir de la Política socioestructural y como medio de paliar los efectos de la reconversión del sector agrario. Esta nueva mirada viene acompañada de una demanda creciente, de nuevo cuño, que va más allá de la tradicional función productora de alimentos. Hoy se habla ya más de la necesidad de encaminarse hacia funciones de producción conjunta, ofreciendo bienes públicos que deberán ser retribuidos por la sociedad a través de nuevos tipos de medidas. Todo ello significa, y va a significar aún más en un futuro próximo, un profundo cambio de mentalidad, particularmente importante en el caso de los consumidores y en el de los agricultores y otros residentes rurales.

Las nuevas funciones que la sociedad reclama al medio rural plantean una amplia gama de actividades, sobre las que se deposita la convicción de presentar características de relevantes yacimientos de empleo. Estos yacimientos resultan especialmente adecuados para los jóvenes y son igualmente importantes para los jóvenes rurales, a los que se pretende ofrecer oportunidades laborales en su propio territorio de residencia, como para los jóvenes urbanos, a quienes se plantea la posibilidad de ejercer su actividad en el medio rural ya sea ofreciendo sus servicios a distancia como desarrollando su actividad en el propio medio rural al que se trasladen.

Las vías que abre la política rural para la incorporación de capital humano joven al medio

rural resulta de particular relevancia ante las exigencias de competitividad que acompañan al proceso de globalización. De esta forma, la política rural brinda posibilidades de futuro simultáneamente a los espacios rurales debilitados o en declive y a una población juvenil que, capacitada profesionalmente, no encuentra oportunidades laborales adecuadas en las actividades tradicionales.

En este trabajo se presenta una panorámica de la evolución de las políticas rurales y se ofrece alguna reflexión sobre las perspectivas futuras de la misma ya que para poder reflexionar sobre las perspectivas del mundo rural europeo debe atenderse previamente a la evolución que el pensamiento y la política rural europea ha experimentado en los últimos cuarenta años.

2. Evolución del desarrollo rural

La primera vez que empieza a hablarse de *desarrollo rural* es en los años setenta¹. El nuevo concepto se presentó entonces como una estrategia para luchar contra la pobreza que se había ido produciendo, principalmente en las zonas rurales de los países subdesarrollados, como efecto del modelo de desarrollo global seguido desde los años cincuenta.

En las décadas de los ochenta y de los noventa el contenido del concepto ha experimentado una evolución diferente según países y grados de desarrollo relativo. Esta evolución responde en buena medida a los procesos de cambio que se vienen observando en el medio rural, cambio que a su vez se justifica por una serie de razones, entre las que destacan las dos que se exponen a continuación. Una de estas razones se encuentra en la crisis a que se enfrenta la agricultura de algunos países como consecuencia de la generalización de las tesis neoliberales en materia de comercio internacional. Otra razón estriba en la importancia que se viene concediendo desde mediados de los ochenta a los programas locales, debido al reconocimiento del fracaso de la planificación macro, para aportar soluciones a los efectos negativos que el modelo de desarrollo global está teniendo sobre las zonas rurales.

1. La conferencia que pronunció Mac Namara en 1972 se considera el "origen oficial" del término y de la estrategia a que dio lugar.

En primer, lugar la Política Agraria Común viene siendo objeto de fuertes críticas desde hace casi veinte años. Estas críticas comenzaron en el propio seno de la entonces Comunidad Económica Europea ante los efectos negativos que empezaban a vislumbrarse. La crítica interna arreció ante los procesos de ampliación y frente a las externalidades ambientales de los procesos de producción intensiva, pero se agudizó especialmente ante la alarma social desencadenada con el conflicto de la encefalopatía espongiforme bovina (vulgarmente conocida como “*síndrome de las vacas locas*”). Paralelamente, el cuestionamiento del objeto social de esta política significó una crisis de legitimidad sin precedentes. El resultado de las negociaciones en el capítulo agrícola de la Ronda Uruguay del GATT supuso un elemento añadido a dicha crisis al exigir a la UE una gradual reforma de todo el sistema de protección interna y externa de su agricultura. La urgente modificación de la PAC² fue la consecuencia lógica de estos desajustes y presiones internacionales. Paralelamente, las recesiones económicas de los años setenta y ochenta hicieron cuestionar el modelo de desarrollo que se implantó después de la segunda guerra mundial³. La crítica de las políticas regionales, seguidas en esas décadas, llevó a plantear la conveniencia de estrategias orientadas a promover el crecimiento mediante el ajuste por el lado de la oferta. En consonancia con estas ideas se cuestionaron las políticas descendentes al uso (*top-down*) que habían intentado, sin conseguirlo, la reducción de las disparidades regionales a través de la captación de grandes inversiones externas. Como alternativa, se propicia desde entonces, el mayor protagonismo de las iniciativas locales lo que implica y exige un nuevo discurso sobre el desarrollo, no suficientemente elaborado. Como consecuencia de las dos circunstancias descritas, el desarrollo rural viene experimentando en los últimos años importantes modificaciones de objetivos y de filosofía, destacando la importancia

2. Aunque la introducción de las primeras medidas dirigidas al control de la oferta data de la década de los ochenta, es en el año 1992 cuando la Comisión implanta una Reforma de gran calado que significa por primera vez la desconexión entre la producción y la ayuda recibida, al objeto de frenar e invertir el proceso de desequilibrio entre producción y mercado.

3. Cf. Ceña (1994).

de la planificación ascendente (*bottom-up*) y del partenariado entre lo público y lo privado. Esta evolución ha afectado tanto al contenido de la estrategia inicial, y de los conceptos en que se apoya, como a la forma en que se articula con las políticas seguidas por los países industrializados y por los que se encuentran en vías de desarrollo. A pesar de la gran diversidad de procesos de cambio y de desarrollo rural que hoy pueden apreciarse en diferentes regiones del mundo, existen una serie de características que pueden considerarse comunes a la mayoría de ellos. Entre estas características destacan la componente de ruralidad del espacio en que se producen, con lo que ello supone en términos de tipo y dimensión de empresas, pequeña escala de las iniciativas, contacto con el medio natural y disponibilidad de grandes espacios, existencia de culturas tradicionales y crecimiento ligado a la existencia de grupos locales que conduzcan el proceso y respondan a los objetivos colectivos de cada zona. Estos procesos pueden adoptar muy diversas formas pero no deben significar la destrucción del medio por transformación de los espacios rurales en espacios urbanos o periurbanos.

Entre los principales cambios que se observan en el medio rural destacan particularmente la dramática reducción de la población activa agraria y el cambio del papel económico y social de los agricultores en los municipios rurales, con las consecuencias encadenadas a que esto da lugar. Pero otros cambios son también muy significativos: la sustitución de los objetivos de producción por los de consumo de bienes ambientales⁴, el reemplazo del nivel regional por la escala local, la importancia de los procesos de contra-urbanización, la aparición de nuevos grupos intermedios de interés y el papel cada vez más importante de la iniciativa privada. Así, los términos de “*rural*” y de “*desarrollo rural*” se han visto, y se siguen viendo, de forma diferente según la perspectiva geográfica o el sector productivo desde el que se analicen. Sin embargo, y a pesar de los cambios mencionados, una buena parte de la sociedad tiende a identificar aún desarrollo rural con desarrollo agrario y, por lo

4. Cf. Sumpsi (1993, Ramos y Romero (1994) y Van Huylenbroeck y Whitby (1999).

tanto, medio rural con el espacio en el que se sitúa el sector agrario. Esto explica en parte el importante debate teórico producido sobre la pertinencia de considerar la componente rural como algo específico en el proceso global de desarrollo hasta que, recientemente, se ha admitido el papel de la *Teoría del Desarrollo* para analizar e interpretar los procesos de cambio que está viviendo el medio rural de los países industrializados⁵.

Según esta nueva perspectiva la incorporación de la componente espacial constituye la pieza clave para considerar el desarrollo rural como algo esencial permitiendo establecer las relaciones de acumulación de capital⁶ y de reestructuración entre territorios y aportando, por tanto, instrumentos analíticos para definir nuevas formas de intercambio entre los espacios, de forma que generen procesos de desarrollo que sean sostenibles.

Diversas corrientes de pensamiento actuales consideran el medio rural como un sistema complejo en necesaria y profunda conexión con el sistema urbano⁷. Según esta concepción, que se va imponiendo con una solidez creciente, el desarrollo del mundo rural no es posible sin alcanzar un "*nuevo contrato social*"⁸ que ligue de manera indisoluble los procesos de desarrollo de los medios rural y urbano. Dicho de otra manera: el mundo rural necesita tanto el apoyo y complementariedad del medio urbano como éste de aquél⁹. Surgen así una serie de nuevas funciones¹⁰ que, además de las tradicionales de

productor de alimentos, puede y debe asumir el sistema rural¹¹. De esta manera se justificaría socialmente una política de apoyo al medio rural, que es imprescindible para el mantenimiento de la población y del patrimonio rural. Pero, a pesar de su necesidad, la aplicación de una política de esta naturaleza se enfrenta a otro escollo aún más relevante: la caracterización de la componente de *ruralidad*. Efectivamente, establecer de manera objetiva esta componente no es algo baladí a la hora de definir los territorios y grupos elegibles para una política. Lamentablemente, esta caracterización no está suficientemente resuelta aún a efectos prácticos¹².

Para el análisis de los diferentes procesos de cambio que se operan en el medio rural se hace necesario no sólo caracterizar los tipos de zonas rurales incorporando el reconocimiento de su profunda diversidad. Esto significa que no basta con la utilización de criterios de naturaleza demográfica, como los que habitualmente se emplean. Por el contrario para entender los procesos y poder actuar para corregir situaciones negativas resulta imprescindible incorporar el estudio de las diferentes dinámicas de tipo positivo y negativo a través de variables de amplio espectro. Conocer cómo se inician los procesos deseables, qué grupos sociales los animan y

existen fuertes relaciones e interdependencias que tienen que ver tanto con los procesos de producción como de consumo y relación social. El concepto de *continuum* (o territorio sin discontinuidades) fue introducido por la Geografía para explicar esta realidad. Así, el funcionamiento de las economías rurales integra cada vez más aspectos urbanos en la medida en que los modos de vida rurales son cada vez más indisolubles de los de las ciudades.

5. De la amplia bibliografía que se viene produciendo en los últimos años sobre el *Cambio Rural*, pueden consultarse los trabajos del grupo Arkleton (1991) y de Hoggart et al. (1995) aplicados al caso europeo.

6. Sobre los procesos de acumulación y las relaciones entre la áreas rurales y los dominantes espacios urbano-industriales puede consultarse el trabajo de Mosca y Ramos (1994).

7. Sobre la concepción sistémica de lo rural pueden consultarse los trabajos de Hervieu (1996) y Ramos y Romero (1995).

8. Esta idea fue introducida por el denominado Grupo de Seillac (1993). Esta iniciativa agrupó a una serie de científicos y políticos franceses muy relacionados con el medio rural con el propósito de lanzar un nuevo debate sobre el futuro de la ruralidad y de sentar las bases de una nueva política, acorde con las exigencias de los tiempos, en el país gallo. En el grupo inicial se incluyeron autores de la talla de Edgar Pisani o Bertrand Hervieu, por citar algunos ejemplos. Uno de los efectos más importantes de los trabajos de este grupo, y del Grupo de Brujas, que continuó con las ideas del primero, es el proyecto de la nueva Ley de Orientación Agraria francesa.

9. Esta afirmación se basa en que hoy carece de sentido plantear un desarrollo económico rural y un desarrollo urbano distintos e independientes. Por el contrario, entre el uno y el otro

10. En palabras de Edgar Pisani (1994): Esas nuevas funciones se materializan en nuevas actividades no estrictamente productoras de alimentos y materias primas. Pisani hace referencia, por ejemplo, al turismo rural (p. 109), a los trabajos de mantenimiento del entorno y de interés público (pp. 110-111), a la producción artesanal (p. 112), y a "mil otras actividades que se pueden emprender" (p. 113). Esa variedad de funciones, que habrán de ser normalmente ejercidas por el propio agricultor, conducen a definir para él un estatuto de "pluriactivo", estatuto cargado de consecuencias de todo tipo (cfr. pp. 114 ss.).

11. Cf. Ramos y Romero (1993).

12. Sobre la caracterización del medio rural se ha escrito mucho, especialmente desde el punto de vista social, antropológico y geográfico. Pero todas estas aportaciones no han logrado sintetizar en criterios universales la forma de identificar y caracterizar el tipo y grado de ruralidad. Y resulta tanto más necesario en la medida en que la puesta en marcha de nuevas políticas de orientación espacial y rural va a exigir de criterios adecuados para identificar los colectivos o espacios objetivo. Por ello en los últimos años se asiste a un intento de sistematizar estas componentes en forma de indicadores, pero la propia oficina de estadística europea, Eurostat, reconoce las importantes dificultades a que se enfrenta este trabajo.

mantiene, la naturaleza de las actividades que ocupan a la población y la relación de ésta con los recursos endógenos, así como la captación de recursos exógenos, son cuestiones que resultan básicas para dicho fin.

Con el *desarrollo del mundo rural* se pretenden provocar cambios que mejoren las condiciones de vida de determinados grupos de población. Por ello debe ser entendido como un *proceso* que difícilmente puede mantenerse sin un grado de intervención pública, en la medida en que el declive rural es consecuencia de los procesos de desarrollo global.

En el territorio de la Unión Europea la aparición y evolución de las tesis del desarrollo rural viene estrechamente ligada a la evolución de la Política Agraria Común y a las expectativas de las agriculturas de sus Estados miembros. En la medida en que la PAC ha sido, y continúa siendo, un factor importante del proceso de integración y la principal receptora de recursos financieros del presupuesto comunitario¹³ sus objetivos y efectos son siempre motivo de especial atención.

La importancia que el territorio rural tiene en Europa y la tradición de una responsabilidad pública para corregir desajustes y garantizar el cumplimiento de los objetivos de la PAC explica que el gobierno de la UE empiece a hablar de desarrollo rural cuando se comprueban y admiten los efectos perversos que ha ocasionado la PAC¹⁴ y la necesidad, por tanto, de su modificación de manera que se eviten tales efectos y no se provoque distorsiones sobre el comercio internacional.

Desde que a mediados de la década de los ochenta la Comisión Europea¹⁵ empezó a difundir las primeras ideas sobre el objeto y la necesidad del desarrollo del mundo rural se ha avanzado por un camino no exento de dificultades. Estas dificultades se explican en buena parte por la propia naturaleza del término que no hace fácil su adecuada y uniforme utilización por diferentes sectores y agentes.

13. Aunque el peso de la política de regulación de mercados se ha reducido mucho en las últimas décadas, aún consume en torno al 50% del presupuesto europeo.

14. Entre los efectos perversos de una política con un coste muy elevado destacan: los excedentes estructurales, la provocación de disparidades entre sectores y entre territorios, la concentración de las ayudas en manos del 20% de agricultores más grandes, la generación de externalidades ambientales negativas, etc.

15. Comisión Europea (1988). *Op. Cit.*

Esta acepción comprende al menos un ámbito de políticas, un objetivo y un proceso de desarrollo, y un campo científico. Este carácter polisémico es en buena medida responsable de que inicialmente no se divulgase suficientemente en la sociedad europea. En primer lugar, cuando se comienza a hablar de ruralidad y de problemas rurales el asunto no interesaba excesivamente a una buena parte de población muy marcada por hábitos de consumo y comportamiento notablemente urbanos. En segundo lugar, ciertos grupos directamente implicados consideraban una amenaza la difusión de los objetivos de una "*nueva política*" que pudiese competir en recursos con los derechos adquiridos por los agricultores. En tercer lugar, distintos agentes compiten por jugar el papel de detonantes y administradores del proceso evidenciando una escasa vertebración social e institucional. Y, en último lugar, aún quedan muchas parcelas sobre las que trabajar en cuanto campo científico.

Las razones expuestas pueden explicar en parte por qué han sido necesarios casi diez años para que se empiece a utilizar este término de una manera generalizada y para que comience a ocupar una cierta parcela en el debate social y en las informaciones de los medios de comunicación. Realmente, una vez superado lo que podría llamarse *periodo de implantación*, la importancia que *lo rural* tiene hoy en la sociedad europea abarca diversos ámbitos de gran trascendencia. Desde la óptica del equilibrio territorial constituye una oportunidad para el mantenimiento del empleo y la vida en el campo¹⁶. Para las administraciones locales, los sindicatos agrarios, y determinados actores intermedios constituyen una vía interesante para aproximar la escala de las actuaciones públicas y para intervenir más directamente en la solución de problemas concretos. Para grupos cada vez más representativos de agricultores significa, a su vez, la forma de poder mantener su actividad¹⁷. Desde la perspectiva de los residentes urbanos implica la posibilidad de evitar el deterioro del medio natural, con su importante componente de construcción

16. Sobre este tema puede consultarse el trabajo de Ramos (1999).

17. Las Organizaciones Profesionales Agrarias han pasado de no mencionar el tema a incluirlo, con creciente importancia en su discurso externo y en sus debates internos.

de paisaje, a la vez que una cierta forma de recuperar productos, sabores y calidades tradicionales. Para la administración de la Unión Europea puede resultar importante como argumento de negociación frente a los intereses norteamericanos a la hora de definir medidas aceptables en la caja verde de la OMC. Finalmente, como campo científico, lo rural está cobrando también una creciente importancia en los últimos años.

3. El enfoque ruralista

La importancia de la agricultura europea no admite dudas. Esta afirmación podría resultar discutible si se considera que el sector sólo aporta el 2% al PIB y algo más del 5% a la población activa comunitaria. Su relevancia económica se expresa mejor en términos de mercado internacional considerando el valor agregado de sus importaciones y exportaciones. Pero siendo esto importante son otras las dimensiones de esta actividad que presentan una particular relevancia por el papel que vienen jugando en el proceso de integración europea.

En los más de treinta años que lleva viva la PAC la población activa agraria europea se ha reducido unas seis veces como media, el número de agricultores ha experimentado también una drástica reducción, la desactivación de muchas explotaciones ha sido inevitable... etc. Y sin embargo el sector agrario europeo continúa siendo objeto de profunda atención por parte de los órganos de gobierno de la Unión Europea. Cuestiones de tipo cultural, ambiental, psicológico y político explican por qué se eligió la agricultura (y una protección común de ella) como la mejor forma de avanzar y visualizar el proceso europeo de integración. Por eso, aunque en el proceso de desarrollo económico que se viene viviendo desde la firma del Tratado de Roma, el sector agrario no ha dejado de perder activos, tratar de medir su importancia por este indicador llevaría a cometer graves errores de estimación.

Pero además existe una importancia territorial que no debe olvidarse. La población de las zonas rurales de la Unión Europea representa el 17,5% del total de la misma, pero afecta a más del 80% del territorio total de la Unión. Esta importancia

media cobra valores muy diferentes cuando se refiere a los diferentes Estados miembros, variando entre el 50% de Finlandia y el 5% de Bélgica¹⁸. El desequilibrio que éstas presentan en cuanto al nivel de vida, empleo, o contribución al PIB nacional, hace que sea imprescindible centrar en ellas los esfuerzos encaminados a reducir las disparidades y fortalecer la solidaridad interna de la Unión. Los graves riesgos de abandono de grandes regiones interiores de la Unión, que no encuentran la forma de emplear a su población, amenazan el futuro del proyecto europeo. Por eso el principal reto del Desarrollo Rural y, por tanto, de las Iniciativas y Políticas que se articulen en un futuro, ha de ser mantener la "vida" en el campo¹⁹. Aunque este objetivo se presenta hoy como indiscutible no es una consecuencia exclusiva de las crisis recientes. De hecho hasta llegar a este consenso se ha andado un largo camino que arranca en los años sesenta con el informe Mansholt²⁰ y la preocupación por las limitaciones y efectos de la política de precios. Este "primer aviso a navegantes" puso el dedo en la llaga de las disparidades del capital productivo agrario y anticipó algunos posibles efectos de no corregir a tiempo tales desigualdades. De esta forma hace más de treinta años que se empezaron a plantear los riesgos de la desactivación y el abandono, así como la necesidad de abordar estrategias que atendieran a corregir las deficiencias estructurales de las diferentes regiones europeas.

El siguiente paso lo constituyen las tres Directivas Socioestructurales²¹ que se aprobaron en 1972. Estas iniciativas recogieron las ideas de Mansholt, pero por su propia naturaleza no pudieron ofrecer los recursos necesarios para emprender las modificaciones propuestas. Sin embargo, tres años más tarde, con motivo de la aprobación de la

18. Para profundizar en la importancia del medio rural europeo puede consultarse el informe publicado por la Comisión Europea (1998).

19. Sobre la necesidad de garantizar el nivel de población que permita mantener la vida en el campo puede consultarse el trabajo de Ramos (1999).

20. El "Mémorandum sur la réforme de l'agriculture dans la Communauté Economique Européenne" fue presentado a la Comisión en 1968, por el entonces Comisario de Agricultura Sicco Mansholt. Las reflexiones que se aportan constituyen el precedente de la política de estructuras y, más remotamente, de la política rural.

21. Las tres Directivas fueron: 72/159/CEE Modernización de Explotaciones Agrarias; 72/160/CEE Incentivación del cese de la actividad agraria; 72/161/CEE Información y cualificación profesional de los agricultores.

Directiva de zonas Desfavorecidas y de Montaña²², se da un paso importante al introducirse el principio de discriminación positiva en función de características territoriales. Con esta Directiva se reconoce por una parte la necesidad de superar el carácter horizontal, que el acervo comunitario presentaba hasta la fecha, y por otra parte se introduce la función ambiental y social asociada a la actividad agraria. Por ello puede decirse que esta Directiva constituye el embrión de la política de desarrollo rural europea.

En 1985 se produjeron tres hechos relevantes. El reforzamiento del principio de discriminación territorial con la aprobación de los Programas Integrados Mediterráneos (PIM), la aparición del *Libro Verde sobre perspectivas de la PAC* y la aprobación de un nuevo Reglamento. Mientras que los PIM surgieron como iniciativas piloto²³ para ayudar a unas regiones con mayor grado de atraso relativo a adaptar sus estructuras a las exigencias de competitividad, el Libro Verde ofrecía una reflexión profunda sobre las debilidades a largo plazo de la PAC. Finalmente, el muy difundido Reglamento 797/85 sobre *Mejora de la eficacia de las estructuras agrarias* supone el reconocimiento y aplicación de buena parte de los principios contenidos en las tres directivas del setenta y dos y en la del setenta y cinco. Es decir: a mediados de los ochenta la Unión Europea empieza ya a dar signos claros de la necesidad de llegar a poner en marcha una política agraria que vaya mucho más allá que el apoyo a los precios y el control de mercados.

Pero no es hasta 1988 cuando se empieza a hablar propiamente de desarrollo rural. Con *El futuro del mundo rural* la Comisión Europea²⁴ no sólo define el medio rural²⁵ sino que realiza un detallado análisis de los riesgos a los que se enfrenta la agricultura europea. En dicho análisis se aporta una primera tipología de zonas rurales

22. 75/268/CEE.

23. Con estos programas se ensaya la viabilidad del enfoque multisectorial, del partenariado y de criterios objetivos de elegibilidad de los territorios.

24. Cf. Comisión Europea (1988).

25. El mencionado documento define el mundo rural como "un tejido socioeconómico que abarca un conjunto de actividades diversas, más allá de las agrarias, que realiza unas funciones vitales para la totalidad de la sociedad como zona amortiguadora de regeneración indispensable para la conservación del equilibrio ecológico y medioambiental y como lugar privilegiado para el recreo y esparcimiento".

que puede interpretarse como un reconocimiento oficial de la diversidad y riqueza del medio rural. En el plano de los símbolos, que tan habitual viene siendo en el devenir de las instituciones europeas, estos hechos pueden interpretarse como puntos de tendencia con vocación de apuestas de largo plazo. Algunos hechos que han seguido a este Documento pueden confirmar esta interpretación, aunque el debate para su implantación no ha hecho más que comenzar.

El Acta Única supuso un paso más en el reconocimiento de los criterios territoriales al recoger el compromiso de avanzar en la *cohesión económica y social* mediante la puesta en marcha de una acción de gran calado que permitiese impulsar el desarrollo de las regiones más atrasadas y de los sectores más débiles de la Comunidad.

Con la aprobación de los dos primeros paquetes de Iniciativas Comunitarias (IC)²⁶, idea que estaba contenida en el Documento de la Comisión del 88, se sienta la base de un procedimiento de acción innovador: un mecanismo de financiación de proyectos basado en objetivos que la propia Comisión considere relevantes y sin necesidad de que los Estados miembros intervengan en su financiación (y por tanto en el proceso de aprobación). Con esta idea se pretendió evitar que determinados proyectos se quedasen sin ejecutar en los países o zonas más atrasadas por problemas de disponibilidad presupuestaria de sus gobiernos. Esta idea, inicialmente buena, ha sufrido importantes modificaciones hasta llegar a desvirtuarse en la práctica.

Dentro del segundo paquete de iniciativas se lanzó en 1991 el Programa LEADER (Liaison Entre Actions de Développement de l'Economie Rural). Este programa se presentó como una experiencia piloto dirigida a un número limitado de zonas rurales. Con él se pretendía ensayar la validez de una serie de ideas novedosas que permitieran iniciar y gestionar procesos de desarrollo rural en zonas atrasadas. Pero los objetivos de LEADER eran aún más ambiciosos por su componente demostrativa mediante la cual se buscaba

26. El primer paquete se aprobó en 1989 y contenía las iniciativas ENVIREG, INTERREG, RECHAR, REGIS y STRIDE. El segundo paquete se aprobó al año siguiente completando la temática del primero con las iniciativas REGEN, TELEMATICA, PRISMA, EUROFORM, NOW, HORIZON y LEADER.

aprender de las experiencias positivas para su posible aplicación a otras zonas. Las expectativas generadas inicialmente y el balance positivo, que se fue generalizando con la ejecución del programa, explican la ampliación que realizó la Comisión sobre las previsiones iniciales, de manera que en esta primera experiencia se llegó a pasar de los 110 grupos en toda la UE, con un presupuesto de 442 Mecus.

Con la aprobación de la Iniciativa LEADER la Comisión quería evaluar la capacidad del sistema rural europeo para incorporar las tesis de protagonismo del nivel local. Según estas tesis el nivel local es considerado como un nivel adecuado para responder al cambio económico, con una especial capacidad para movilizar a las poblaciones locales y para desarrollar la solidaridad social. De igual manera este nivel puede facilitar relaciones eficaces de partenariado entre los sectores público y privado, así como la implicación de movimientos de voluntariado. La capacidad de estas estructuras de relación en el ámbito local se considera muy conveniente para la movilización de recursos locales ociosos, y para promover procesos de desarrollo con los cuales responder adecuadamente a los profundos cambios que se operan en el exterior. Por último, la componente de diversidad local es entendida como fuente adicional de potencialidad que debe aprovecharse como hecho diferencial que juegue a favor de la estrategia local.

El debate teórico subyacente se ha dirigido a los conceptos de localidad, distrito industrial y especialización flexible estableciendo la importancia de las condiciones socioeconómicas, políticas y culturales a escala local para generar procesos de crecimiento económico y acumulación de capital. Sobre estos principios la Comisión Europea distingue cuatro elementos básicos en las iniciativas locales: a) sirven prioritariamente a intereses de la comunidad local; b) persiguen principalmente objetivos económicos y sociales; c) se desarrollan como forma de autoayuda; d) se basan en el partenariado local. Este enfoque sobre la importancia de la acción individual y de grupo en los procesos de cambio a escala local fue asumida por la Comisión incorporándola a la experiencia LEADER.

Así, la experiencia LEADER concentró sus esfuerzos en demostrar que era posible unir

intereses a escala local, logrando que se identificasen áreas homogéneas y que emergiesen en ellas grupos capaces de poner en marcha y liderar procesos de desarrollo viables. Con independencia de otros resultados obtenidos con la iniciativa las dos cuestiones anteriores resultan de especial interés: la identificación de los territorios de actuación y la formación de los llamados Grupos de Acción Local.

La principal cuestión para la selección de territorios fue su dimensión. Esta debía ser suficiente como para garantizar una masa crítica mínima que permitiese contar con diversidad de recursos y de intereses. La Comisión pretendió con ello que las zonas LEADER no fueran ni tan pequeñas que sufrieran los efectos negativos de un "localismo" esterilizante, ni tan grandes que les hicieran perder las ventajas de la acción local²⁷. Respecto a los Grupos de Acción²⁸ se pretendió que fuesen suficientemente representativos de los intereses existentes en la zona de actuación. Las diferentes formas en que se han resuelto ambas cuestiones en cada caso aportan enseñanzas interesantes para el futuro. Especialmente en lo relativo al papel de los distintos agentes implicados en los procesos y en lo referente a los mecanismos de delimitación de las zonas de actuación.

El denominado "método LEADER" resume y aplica todas estas cuestiones de manera práctica: experiencia piloto, carácter demostrativo, enfoque ascendente, participación de la población, gestión local, partenariado público y privado e intercambio de experiencias. Y sus resultados han sido, en general, excelentes. En muchas zonas rurales europeas se ha conseguido frenar el proceso de declive y en algunas incluso se ha logrado invertir la tendencia de desactivación. Aunque estos efectos positivos no pueden generalizarse, sí se ha logrado en la mayoría de los casos una serie de efectos inmateriales de gran importancia. La recuperación de la ilusión por el futuro y la

27. Aunque el límite inferior no quedó claro en la convocatoria del programa el extremo superior se limitó a 100.000 habitantes.

28. Con este nombre se denomina a los grupos que ponen en marcha y gestionan la ejecución del programa local. Deben ser un conjunto de interlocutores públicos y privados que definan una estrategia común y unas medidas innovadoras para el desarrollo del territorio rural sobre el que actúan. La representatividad real de estos grupos se considera una cuestión esencial para el éxito del programa.

disposición de instrumentos que permitan reconectar a las zonas en declive con los principales centros de actividad económica y toma de decisiones son algunos de estos resultados. Los numerosos intercambios de experiencias entre técnicos y responsables de los Grupos de Acción o las frecuentes reuniones con servicios de las administraciones central y autonómica son algunos hechos de gran importancia cualitativa. Los buenos resultados obtenidos con la experiencia LEADER, unido a la eficacia del bajo presupuesto que se le dedicó, llevó a la Comisión a aprobar una segunda edición de la Iniciativa para el periodo 1994-1999. En esta segunda ocasión LEADER II surge con clara vocación de continuidad, profundizando en el método y extendiendo su ámbito de aplicación. Más de 800 grupos componen la nueva red europea con una cobertura que llega desde el sur de Andalucía hasta el norte de Finlandia. La dimensión territorial del nuevo programa es un indicador de la buena acogida con que cuenta y de la importancia social y política que implica.

Con LEADER II la Comisión ha querido avanzar en las componentes teóricas que se ensayaron en su primera edición. En concreto se otorga a la *innovación* un papel prioritario en el programa. La razón de ello estriba en el rol que las pequeñas empresas han jugado durante la década de los ochenta destacando la importancia de la capacidad empresarial y de la innovación en el desarrollo socioeconómico. Sobre esta base los nuevos enfoques sobre la capacidad local contemplan que la innovación no se limite a las formas de tipo empresarial, sino que se asuma también en términos de capacidad empresarial de los individuos y de los grupos sociales motivados por criterios colectivos.

Si con LEADER I se puso en marcha una experiencia nueva, y se intentó crear una primera red de grupos que la experimentasen, con LEADER II se ha querido avanzar en el proceso consolidando experiencias a través del carácter innovador de sus programas locales. El grado de implantación real de los diferentes grupos en el territorio, su capacidad para emprender acciones innovadoras y el significado concreto de las acciones de innovación fueron dificultades que debió superar la nueva versión del programa. Para hacer frente a la primera se aprobó la llamada

Medida A de "*Adquisición de Capacidades*". Con ella se quería mejorar la capacidad de cada grupo para hacer frente a los retos y exigencias del programa. Aunque el carácter de esta medida ha sido entendido de forma diferente por los Estados miembros su aplicación ha producido efectos positivos. Respecto al sentido del término innovación se ha entendido en su sentido más amplio, llegando a entenderse como tal la propia constitución de un Grupo de Acción representativo en las zonas tradicionalmente más desvertebradas. Otras interpretaciones del término han venido siendo facilitadas por la Comisión, por el Observatorio Europeo²⁹ y por los Organismos Intermediarios de cada Estado.

Como balance global puede decirse que las dos Iniciativas LEADER han puesto de manifiesto su rentabilidad desde una perspectiva de coste financiero. Pero además ofrecen un elevado impacto social especialmente significativo en comparación con otras actuaciones comunitarias a la vez que han supuesto una experiencia muy positiva tanto para los grupos objetivo, como para la población en general. Por ello son muchos quienes consideran que el experimento ha alcanzado su mayoría de edad demostrando lo atinado de su diseño y debiendo servir de modelo para su aplicación a una escala mayor en una futura política rural europea.

Mientras la Iniciativa LEADER realizaba su significativa pero limitada andadura los grandes debates sobre la PAC seguían su curso. En 1991 el entonces comisario de agricultura MacSharry, como casi tres décadas antes hiciese su predecesor Mansholt, presentó un importante informe que cuestionaba elementos esenciales de la política agraria vigente. Como consecuencia de este informe y de las negociaciones del capítulo agrícola que se desarrollaba a la vez en el seno del GATT se llega en 1992 a la más importante reforma de la política agraria de su historia. La introducción del sistema de pagos directos, por una parte, y la incorporación de las ayudas agroambientales en el paquete de gastos del FEOGA-G, por otra, son elementos expresivos de

29. Este observatorio desempeña la labor de animación de la Red Europea LEADER. La responsabilidad de esta actividad fue asignada por la Comisión a la Asociación Europea para la Información sobre el Desarrollo Local (AEIDL), que ya había realizado una tarea semejante en la primera edición del programa.

un punto de inflexión en la tendencia dominante de una política que había venido siendo productivista por encima de todo desde sus orígenes. Este punto de inflexión jalona cronológicamente el momento en el que puede decirse que la política agraria empieza a ser más *ruralista* en la medida en que abandona las tesis *productivistas*, incorpora las componentes territoriales y otorga nuevas funciones a la agricultura.

En el año 1993 se produjo la segunda reforma de los Fondos Estructurales ofreciéndose como novedad la aprobación del Fondo de Cohesión en el Tratado de Maastricht destinado a financiar actuaciones de comunicaciones y medio ambiente en los cuatro Estados más retrasados de la Unión. Aunque este Fondo no guarda ninguna relación con la evolución de la PAC supone un paso más en el reconocimiento de ayudas y actuaciones diferenciales en los territorios, que es del todo compatible con los modernos postulados del desarrollo rural.

Entre las iniciativas del siguiente comisario de agricultura Franz Fischler resulta relevante, a los efectos de este trabajo, la convocatoria de una Conferencia Europea de Desarrollo Rural, que se celebró en la ciudad irlandesa de Cork en 1996. La preocupación del comisario europeo por el futuro de la agricultura y el medio rural explica que los objetivos de esta Conferencia fuesen establecer los fundamentos de una Política Rural Integrada que coordinara los aspectos productivos de la PAC con las nuevas demandas que la sociedad europea hace a su agricultura y su mundo rural. Las conclusiones de esta Conferencia se plasmaron en un Documento conocido como *Declaración de Cork*, que aunque fue valorado positivamente por muchos colectivos recibió tan fuertes críticas del lobby agrario que se dejó sin aplicación inmediata. Pero, a pesar de esos rechazos iniciales, partes esenciales de ese discurso han vuelto a aparecer después bajo otras formas diferentes.

Con todos los antecedentes descritos se llega al momento actual en el que está reciente la aprobación de la *Agenda 2000*³⁰. Este importante documento contiene, entre otras cosas, un nuevo paso en el proceso de reformas de la PAC, que

30. Cf. Comisión Europea (1999).

ofrece interpretaciones contradictorias desde el punto de vista de la política rural³¹. Diversos trabajos habían venido cuestionando la PAC clásica y abogaban por una política integrada de componente rural que sería muy útil para iniciar las nuevas negociaciones en la Organización Mundial del Comercio. Pero nunca los grandes cambios se han producido de una manera fácil y rápida desde que la Unión existe. La disparidad de intereses entre los países, la necesidad de llegar a acuerdos en un plazo limitado por la inmediatez de las elecciones al Parlamento europeo y los objetivos impuestos por la presidencia alemana del Consejo obligaron a acelerar el proceso de negociación de la reforma. Como resultado de todo ello se llegó a una situación que tiene mucho de continuista pero introduce elementos de novedad.

La nueva política que encierra la Agenda 2000 tiene como uno de sus objetivos principales "*acabar con el dualismo entre agricultura y territorio integrando ambos planteamientos*" por lo que plantea una serie de medidas que se dirigen a la agricultura y otras se dirigen al territorio³². Estas últimas se resumen en las cinco siguientes: a) crear infraestructuras adecuadas para mejorar la viabilidad de las actuaciones; b) facilitar la renovación de los pueblos, ampliando las experiencias realizadas al respecto; c) fomentar las nuevas posibilidades de obtención de renta, incluida la agricultura, y teniendo en cuenta el proceso liberalizador y las exigencias de competitividad; d) considerar la función recreativa de los espacios rurales como alternativa de fundamento y no sólo para actividades marginales; e) introducir la consideración del medio ambiente como una medida horizontal respondiendo a esta demanda de la sociedad.

Por ello, aunque el documento aprobado en Berlín³³ está muy lejos de dar el salto cualitativo, desde una política agraria a una política rural, al introducir elementos de *territorialidad* en la aplicación de la PAC, reconoce la importancia del desarrollo rural definiéndolo textualmente como *segundo pilar de la PAC*. En consonancia con este

31. A modo de botón de muestra sobre la literatura publicada en este sentido pueden consultarse los trabajos de Buckwell (1996), Kayser (1990 y 1994) y Massot (1996).

32. Cf. Silva (1998) y el Acuerdo de la Cumbre de Berlín.

33. La versión definitiva de la Agenda 2000 fue aprobada con motivo de la Cumbre de Berlín, celebrada en marzo de 1999.

objetivo la aprobación de una nueva Iniciativa Comunitaria³⁴ y de un nuevo Reglamento Horizontal de Desarrollo Rural son dos expresiones de este deseo de superar la dualidad entre agricultura y territorio.

Así, aunque la Agenda 2000 no puede considerarse totalmente novedosa, avanza algunos pasos para articular la nueva PAC con herramientas que profundicen en el *Proceso de Desarrollo Rural* emprendido desde el 92. De esta manera, la política que se ha aprobado se basa en los principios de *simplificación, flexibilidad y descentralización*, que responden a las corrientes modernas de desarrollo rural y a la vez que son exigencias del propio sector agrario.

En primer lugar la *simplificación* se traduce en la actualización y convergencia de los diferentes reglamentos que regulan aspectos tales como la modernización de las estructuras agrarias (objetivo nº5a), el desarrollo y ajuste estructural de las zonas rurales (objetivo nº5b) y las medidas de acompañamiento en la reforma de la PAC del 92, en un solo reglamento y que podrá dar lugar a Programas Operativos de Desarrollo Rural en el futuro. Además, en la nueva Iniciativa de desarrollo rural se financiarán todas las acciones con el mismo fondo, el FEOGA-O, superándose así las dificultades de imputación que han caracterizado el período LEADER II.

Por su parte, la *flexibilidad* significa que la programación debe hacerse en función de las potencialidades de cada territorio. Este principio se sustancia en la posibilidad de que los Estados miembros (a través de diferentes niveles de sus administraciones) elaboren y apliquen planes de desarrollo rural que, en aplicación de las medidas contenidas en el Reglamento horizontal, se ajusten convenientemente a las condiciones y circunstancias locales. La importancia que cada Estado puede dar a las cuestiones ambientales presenta también un significativo grado de opcionalidad y, por tanto, de flexibilidad. El principio de *subsidiariedad* significa que los programas deben ser elaborados por quienes se encuentran

34. Es interesante conocer el debate que sobre el nombre de la nueva Iniciativa de desarrollo rural se produjo en los servicios de la Comisión. Mientras algunos sectores propugnaban mantener el nombre LEADER de las dos versiones anteriores, otros sectores deseaban un nuevo nombre que simbolizase un nuevo avance en términos de innovación. Finalmente se optó por una síntesis eligiendo el nombre de LEADER+.

más cerca del terreno de actuación. La aplicación de este principio debe llevar a la descentralización y a la implicación de las diferentes Administraciones a la vez que se garantiza la máxima participación de la población rural en los procesos de planificación que les afecten.

En relación con estas dos últimas cuestiones los criterios para la aprobación de los Grupos de Acción seguirán siendo competencia de los diferentes Estados miembros, aunque siempre cumpliendo con los dictámenes comúnmente aceptados por la Comisión. En este aspecto convendría resaltar la actual discusión acerca de las competencias que deberán ejercer los Estados, las Regiones, las Administraciones locales y los diferentes grupos encargados de la programación y gestión del desarrollo rural.

Otra novedad importante introducida por la Agenda 2000 tiene que ver con la cobertura territorial de los programas de desarrollo rural. Naturalmente, el Reglamento horizontal es de aplicación universal en el territorio de la Unión, como indica su mismo nombre. Pero, a la vez, la nueva Iniciativa LEADER+ no se verá restringida exclusivamente a las zonas más retrasadas (zonas Objetivo 1 y 2, atendiendo a la definición utilizada en la última reforma de los Fondos Estructurales)³⁵. Ambas circunstancias abonan la idea de que las modernas tesis del desarrollo rural, y sus indiscutibles ventajas para el conjunto de la sociedad, se van abriendo camino de una forma lenta pero firme en todas las instancias de la UE.

4. Perspectivas futuras

En el momento actual el desarrollo del mundo rural europeo presenta unas perspectivas que eran difícilmente imaginables hace sólo diez años. La progresiva difusión del enfoque territorial, la asumida importancia de la creación o mantenimiento del empleo y la descentralización de los procesos de planificación ligada al creciente protagonismo de los actores locales, son claras referencias a la naturaleza de este cambio.

El reconocimiento explícito del desarrollo rural como segundo pilar de la PAC, la cuantía de los

35. Aunque siempre puede existir el peligro de que "lo que se gana en extensión se pierda en profundidad".

recursos dirigidos a este fin y la utilización del FEOGA-Garantía, para determinadas acciones, constituyen otras tantas pruebas de la introducción de esta concepción en las posiciones oficiales de la Unión Europea.

Sin embargo, y a pesar de las perspectivas positivas mencionadas, existen una serie de debates abiertos que las posiciones en juego no han sido capaces de resolver por el momento. Estos debates significan diferentes puntos de vista y representan intereses contrapuestos, lo que hace suponer que se mantendrán abiertos y en creciente actividad hasta la próxima reforma de la Política Agrícola Común.

El primer elemento de debate tiene que ver con el ámbito de la política de desarrollo rural. Mientras que para los más ruralistas el Desarrollo Rural (enfoque territorial) debería ser una política amplia que contuviese a la Política Agraria (sectorial) y al resto de actividades que se lleven a cabo en el espacio rural, los intereses agrarios no admiten esta postura y plantean que la PAC debe seguir siendo la principal política comunitaria a la que, en todo caso, se pueda añadir la política de desarrollo rural como algo complementario. En el proceso de negociación de la Agenda 2000 esta última postura se impuso y, como consecuencia de ella, se introdujo el principio del *"desarrollo rural como segundo pilar de la PAC"*.

El segundo elemento de discrepancia tiene que ver con el papel de los diferentes actores en el proceso de desarrollo rural. El nivel de protagonismo y el rol que debe corresponder a los actores públicos y privados plantea el primer frente de este debate. Pero en cada una de las dos categorías se observan conflictos de competencias que no son de tono menor. Respecto a los actores públicos se cuestiona si deben ser las administraciones agrarias quienes promulguen y gestionen las políticas de desarrollo rural, frente a las posiciones más generalistas que consideran que debe corresponder a las administraciones de naturaleza no sectorial (Competencias de Economía o similares). A su vez, se asiste al conflicto entre administraciones centralistas y descentralizadas que exigen niveles de competencias por diferentes tipos de razones. En el terreno del conflicto entre actores privados la

disparidad de intereses se centra principalmente entre los Grupos de Acción Local, por una parte y las Organizaciones Profesionales Agrarias, por otra. Unos y otros aducen razones importantes para asumir el papel de interlocutores privilegiados en los territorios rurales.

El tercer elemento de debate tiene que ver con el ámbito territorial de las acciones de desarrollo rural. Hasta la aprobación de la Agenda 2000 se limitó a las zonas objetivo 1 y 5b la aplicación del programa piloto LEADER. Los buenos resultados que ha ofrecido esta experiencia y la convicción generalizada de la importancia de las acciones de desarrollo rural justifica que los países más ricos de la UE reclamen su derecho a disponer de instrumentos de apoyo a sus zonas rurales. De esta manera LEADER + y el Reglamento Horizontal de Desarrollo Rural pueden aplicarse al conjunto del territorio de la UE. Este hecho se puede observar como una oportunidad y como un riesgo.

Evidentemente la generalización de la aplicación territorial de la política de desarrollo rural significa un reconocimiento amplio de su importancia y es una oportunidad para su implantación y consolidación. Pero siendo esto importante no lo es menos el riesgo de que las zonas rurales de los países más ricos concentren las ayudas dirigidas al desarrollo rural al disponer de un mayor grado de apoyo por parte de sus autoridades nacionales, lo que es particularmente importante por el porcentaje de cofinanciación nacional que exigen este tipo de medidas. El riesgo de un renacionalización de las políticas, sus efectos negativos en términos de bloqueo de los procesos de convergencia es el punto medular del debate en este tema.

Finalmente, existen posturas igualmente divididas sobre la conveniencia de utilizar uno o más Fondos Estructurales, para financiar esta política, y sobre el tipo de fondo que debiera soportar la carga. En la Agenda 2000 se aprobó que fuese el FEOGA-O quien se hiciese cargo de las zonas Objetivo 1 y de la Iniciativa Comunitaria LEADER+ y que el FEOGA-G financiase el apoyo a las zonas Objetivo 2. Naturalmente esta decisión es más que cuestionable y presenta muy diversas interpretaciones y efectos. Es por tanto una cuestión no cerrada sobre la que se volverá en los próximos debates y que contiene importantes elementos de profundización o ralentización de la Política Rural.

BIBLIOGRAFÍA

- ARKLETON RESEARCH (1991) *Cambio rural en Europa*. Ed. MAPA. Madrid.
- BUCKWELL, A. (1996) "Transformación de la PAC en una Política Rural más integrada". *Revista Española de Economía Agraria*. nº 176 -177. pp.: 13 -37.
- CEÑA, F. (1994) "Planteamientos económicos del Desarrollo Rural: perspectiva histórica". *Revista de Estudios Agrosociales*. nº 169. pp: 11-52.
- CEÑA, F.; GALLARDO, R.; ORTIZ, D.; RAMOS, E. (1999) "Agricultures familiales et développement rural en Méditerranée: le cas de l'Espagne". En prensa.
- COMISION EUROPEA (1988) *El futuro del mundo rural*. Doc COM 501 final. Bruselas.
- COMISION EUROPEA (1998) *CAP 2000: Rural Development. Situation and outlooks*. Bruselas.
- COMISION EUROPEA (1999) *Por una Unión más fuerte y más amplia. Agenda 2000*. Doc COM 2000 final. Bruselas.
- GRUPO DE SEILLAC (1993) "Por una política europea de la sociedad y del espacio rural, de la investigación, de la producción y de las industrias agrarias". *Revista de Estudios Agrosociales*. nº 165. pp.: 17-193.
- HERVIEU, B. (1996) *Los campos del futuro*. Ed. MAPA (Traducción de la versión original francesa de 1993). Madrid.
- HOGGART, K.; BULLER, H.; BLACK, R. (1995) *Rural Europe. Identity and Change*. Ed. Arnold. Londres.
- KAYSER, B. (1990) *La renaissance rurale*. Ed. Armand Colin. París.
- KAYSER, B. (1994) *Subir ou choisir la ruralité*. Ed. DATAR-L'Aube. La Tour d'Aigües.
- MASSOT, A. (1996) "Una política agroalimentaria y rural para una Unión Europea del bienestar". *Revista Española de Economía Agraria*. nº 176 -177. pp.: 99-143.
- MOSCA, J. y RAMOS, E. (1994) "Algunas reflexiones sobre el desarrollo rural y los patrones de acumulación". *Revista de Estudios Regionales*. nº 38. pp.: 81-108.
- OCDE (1990) *Partnerships for rural development*. Ed. OCDE. París
- PISANI, E., Group de Seillac (1994) *Pour une agriculture marchande et ménagère*. Editions de L'Aube. La Tour d'Aigües.
- RAMOS, E. (1999) "Un campo vivo, para un siglo nuevo". *Memoria Anual 1998*. Ed.: Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos. Madrid. pp.: 198-202.
- RAMOS, E. y ROMERO, J. (1993) "La crisis del modelo de crecimiento y las nuevas funciones del mundo rural". En: E. Ramos y P. Caldentey (Coords.) *El desarrollo rural andaluz a las puertas del siglo XXI*. Ed. Junta de Andalucía. Sevilla. pp.: 11-24.
- RAMOS, E. y ROMERO, J. (1994) "Del productivismo al ruralismo". *Revista de Estudios Agrosociales*. nº 169. pp.: 175-212.
- RAMOS, E. y ROMERO, J. (1995) "Para una concepción sistémica del desarrollo rural". En: E. Ramos y J. Cruz (Coords.) (1995) *Hacia un nuevo sistema rural*. Ed. MAPA. Madrid. pp.: 49-89.
- RAMOS, E. y ROMERO, J. (1996) "Aportaciones al nuevo debate sobre la ruralidad". En: B. Hervieu. "*Los campos del futuro*". Ed. MAPA. Madrid. pp.: 7-23.
- RAMOS, E.; ROMERO, J. J.; ROMERO, M.; MATEO, A. (1999) "Hacia un contrato territorial de explotación: el proyecto francés de ley de orientación agrícola". En E. Ramos (Coord.) *Desarrollo Rural en la Agenda 2000*. Editor: MAPA. Madrid. En Prensa.
- SILVA, J. M. (1998) "El futuro de los programas de desarrollo rural en la Unión Europea". Conferencia pronunciada el 5 de Noviembre en el *Seminario Internacional sobre productos alimentarios de calidad*. Mimeo. Cuenca.
- SOTO, P. y GOMEZ, L. (1995) "Algunos retos para el desarrollo rural en España". *Agricultura y Sociedad*. nº 77. pp.: 173-197
- SUMPSI, J. M. (1993) "Medio ambiente y desarrollo rural". En: E. Ramos y P. Caldentey (Coords.) *El desarrollo rural andaluz a las puertas del siglo XXI*. Ed. Junta de Andalucía. Sevilla. pp.: 53-80
- VAN HUYLENBROECK, G. y WHITBY, M. (Eds.) (1999) *Countryside Stewardship: Policies, farmers and markets*. Ed. Elsevier - Pergamon. Amsterdam.